

Verovastuullisuuden ulkoiset ja sisällölliset osatekijät

Reijo Knuutinen

Tiivistelmä – Verovastuullisuudella voidaan ensinnäkin tarkoittaa yrityksen verokäyttäytymisen asianmukaisuutta, jonka voi katsoa muodostavan verovastuullisuuden sisällöllisen puolen. Toiseksi sillä voidaan viitata yrityksen veroasioiden läpinäkyvyyttä lisäävään vapaaehtoiseen veroraportointiin, jonka voi katsoa muodostavan verovastuullisuuden ulkoisen puolen. Kirjoituksen keskeisenä teemana on jakaa verovastuullisuus edellä olevan mukaisesti ulkoiseen ja sisällölliseen puoleen, sekä tarkastella näiden välistä suhdetta.

Vapaaehtoinen veroraportointi, jossa yleisesti nojaututaan raportointia koskeviin standardeihin tai viitekehyksiin, muodostaa verovastuullisuudelle eräänlaiset muodolliset raamit. Verovastuullisuus vaikuttaa kehittyneen monella tapaa ulkoinen eli raportointipuoli edellä. Kirjoituksessani tarkastellaan vapaaehtoisen verovastuullisuusraportoinnin sekä myös pakollisen veroraportoinnin kehityskaskelia. Tämän jälkeen tarkastelu etenee verovastuullisuuden ulkoisen ja sisäisen puolen suhdetta koskeviin kysymyksiin: Miten raportointia koskevat kehityskaskeleet näkyvät verovastuullisuuden sisällöllisellä puolella? Mistä seikoista tulisi raportoida? Minkälaisia jännitteitä on verovastuullisuuden ulkoisen ja sisällöllisen puolen välillä?

Tarkastelun kohteena on myös OECD- ja G20-valtioiden yhteinen Base Erosion and Profit Shifting -hanke (BEPS) seuranaisvaikutuksineen aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisijänä. Kirjoituksen empiirisessä osiossa tarkastellaan eräitä aikaisempia tutkimuksia, joissa on tutkittu verovastuullisuuden toteutumista käytännössä.

Asiasanat: verovastuullisuus, yritysvastuu, aggressiivinen verosuunnittelu, BEPS, veroraportointi



VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

1. Johdanto

Termi verovastuullisuus on ujuttautunut veroammattilaisten sanavarastoon. Sillä voidaan ensinnäkin tarkoittaa yrityksen *verokäyttäytymisen* asianmukaisuutta, jonka voi katsoa muodostavan verovastuullisuuden *sisällöllisen* puolen. Toiseksi sillä voidaan viitata yrityksen veroasioiden läpinäkyvyyttä lisäävään vapaaehtoiseen *veroraportointiin*, jonka voi katsoa muodostavan verovastuullisuuden *ulkoisen* puolen.¹ Tämän kirjoituksen kantavana ideana ja teemana onkin jakaa verovastuullisuus edellä olevan mukaisesti ulkoiseen ja sisällölliseen puoleen sekä tarkastella näiden välistä suhdetta.

Vapaaehtoisessa veroraportoinnissa² korostuvat verovastuullisuuden ulkoiset elementit. Julkinen verovastuullisuuskeskustelu ja erilaiset vastuullisuusindikaattorit ovat pyörineet pit-

1 Ks. Viherkenttä 2023, s. 280, jonka mukaan verovastuullisuuden käsitteellä ei ole yksikäsitteistä merkityssisältöä. Usein sillä ymmärretään läpinäkyvyyttä sekä pidättyvää suhtautumista pitkälle menevään verosuunnitteluun. Verokirjallisuudessa käytetään yleisesti myös termejä “tax transparency” ja “tax fairness”. Vrt. Kovermann – Velte 2021, käyttäen yleisesti yritysvastuusta koskien termejä “CSR performance” ja “CSR reporting”. Ks. Scarpa – Signori 2023, s. 189, jotka systematisoivat verovastuullisuuden (corporate tax responsibility) neljään näkökulmaan: (1) to pay a fair share of taxes; (2) to comply with both the “letter” and the “spirit” of the law; (3) to manage all stakeholders’ tax interests; (4) to be transparent.

2 Sekä vapaaehtoinen että pakollinen veroraportointi tähtäävät viime kädessä samaan päämäärään eli veroasioiden läpinäkyvyyden lisäämiseen. Pakollisella veroraportoinnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä yrityksen lakiin perustuvaa julkista raportointia veroasioistaan, mihin isoja monikansallisia yrityksiä on velvoittanut direktiivitaustainen lainsäädäntö. (Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/2101, annettu 24 päivänä marraskuuta 2021, direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta.) Veroraportoinnilla ei tässä tarkoiteta veroviranomaisille lakisääteisesti toimitettavaa informaatiota. Vapaaehtoista raportointia, joka ei ole lainsäädännön velvoittamaa, voi lähtökohtaisesti harjoittaa mikä yritys tahansa valitsemallaan tavalla, mutta usein tässä nojaututaan erilaisiin raportointikehyksiin. Suomessa valtionyhtiöt ovat kuitenkin lainsäädäntötaustasta riippumatta omistusoikeuksien kautta velvoitettuja verojen maakohtaisen raportointiin, ks. tästä Heikkilä – Hyvönen – Nykänen 2021.

kään varsin triviaaleissa kysymyksissä, kuten siinä, kuinka moni yhtiö raportoi veroasioistaan yritysvastuuaraportointinsa yhteydessä. Kysymykset siitä, minkälainen verosuunnittelu on asianmukaista, ovat toki nekin olleet mukana yhteiskunnallisessa keskustelussa, mutta odotukset tältä osin ovat kohdistuneet pikemminkin lainsäätäjään sekä aineellisen verolainsäädännön muuttamiseen ja kehittämiseen.³ Jonkinlaista muutosta ja kehitystä on kuitenkin havaittavissa siinä, että yritysvastuuaraportoinnin yhteydessä esitetty vero-osio ei ole vain hyvin yleisten periaatteiden tai joidenkin maakohtaisten verolukujen esittämistä, vaan tietosisällöt ovat laajentuneet sidosryhmien odotuksia vastaavaan suuntaan.

Verovastuullisuuden sisällöllisellä puolella pyritään tarkastelemaan itse verokäyttäytymisen asianmukaisuutta, erityisesti ns. aggressiivisesta verosuunnittelusta pidättäytymistä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että yritys ei kansainvälisissä tilanteissa hyödynnä kaikkia niitä verosuunnittelumahdollisuuksia, joita liitäntävaltioiden kansalliset verolainsäädännöt ja näiden eroavaisuudet tarjoavat.

Termi aggressiivinen verosuunnittelu (*aggressive tax planning*) nousi 2010-luvun aikana yhdeksi vero- ja laajemminkin yhteiskunnallisen keskustelun muotitermiksi. Aggressiivinen verosuunnittelu on liitetty erityisesti monikansallisten yritysten verosuunnittelutoimiin. Vaatimus ”*multinationals must pay their fair share*” on esiintynyt lukuisissa blogikirjoituksissa ja teollisten artikkeleiden sivuilla.⁴ Aggressiivinen verosuunnittelu on kuitenkin käsite, jota ei ole määritelty oikeudellisesti, joten sillä ei ole juurikaan roolia esimerkiksi lainopillisen tutkimuksen piirissä.⁵ Vaikka käsite ei ole varsinaisesti oikeudellinen, sitä on käytetty esimerkiksi lainsäädäntötoimien perusteluissa.⁶

Ensisijaisesti aggressiivisen verosuunnittelun mahdollisuuksien rajoittamista sekä ylipääntänsä reilun ja oikeudenmukaisen yritysverotuksen toteutumista on tavoiteltu lukuisilla lainsäädäntötoimilla, joiden takana on vaikuttanut kansainvälisen verotuksen epäkohtien korjaamiseen tähtäävä, OECD- ja G20-valtioiden yhteinen BEPS-hanke.⁷ Hankkeen päämääränä on ollut puuttua monikansallisten yritysten epäasianmukaisiin voitonsiirtoihin ja sen negatiivisiin vaikutuksiin valtioiden verokertymiin. Vuoden 2013 BEPS-raporteissa⁸ kuvattiin, miten suuret monikansalliset yritykset olivat hyödyntäneet erilaisia *profit shifting* -strategioita verosuunnittelussaan. Identifioidut keinot olivat nojautuneet erityisesti valtiokohtaisten verojärjestelmien välisiin eroihin ja niveltymättömyyteen. Vuonna 2015 esiteltiin laaja toimenpidepaketti epäkohtien korjaamiseksi (toimenpiteet 1–15).⁹

2010-luvun alkupuolella yritysten veroasiat kamposivat voimallisemmin mukaan myös *yritysvastuukeskusteluun*. Tuolloin oli kuitenkin vielä varsin epäselvää, minkälainen rooli veroasioilla yritys vastuun agendalla on, tai kuuluvatko ne edes sinne.¹⁰ Verojen ja yritys vastuun suh-

3 Esimerkiksi vapaaehtoisen raportoinnin kehykset keskittyivät siihen, miten asioista raportoidaan. Ne eivät sisällä juurikaan konkreettisia suosituksia, miten yrityksen tulisi veroasioissaan toimia.

4 Ks. teemaan liittyen kokoomateos Peeters – Gribnau – Badisco (toim.) 2017.

5 Ks. ja vrt. kuitenkin Nykänen 2024, s. 2, jossa hän oman kirjoituksensa tutkimustehtävää asettaessaan toteaa, että aggressiivisen verosuunnittelun käsitteen määrittely tai ainakin hahmottaminen tehdään eri oikeuslähteiden avulla, joten tässä mielessä tarkastelu on lainopillista. Yleisesityksenä aggressiivisesta verosuunnittelusta ks. myös Itälä 2025, s. 34–115.

6 Ks. esim. Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164, annettu 12 päivänä heinäkuuta 2016, sisämarkkinoiden toimintaan suoraan vaikuttavien veron kiertämisen käytäntöjen torjuntaa koskevien sääntöjen vahvistamisesta, johdannon kohta 3.

7 OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.

8 OECD 2013a ja OECD 2013b.

9 Ks. OECD 2015.

10 Ks. Knuutinen 2013.

teessa on edelleenkin jännitteitä.¹¹ Tähän on useita syitä. Ensinnäkin yritys vastuullisuus on vakiintuneesti ymmärretty joko laista riippumattomana tai lain vähimmäisvaatimukset ylittävänä toimintana, kun taas yrityksen velvollisuus maksaa veroja muodostuu vain lain perusteella. Kansainvälisissä tilanteissa valtiot ovat puolestaan keskenään sopineet siitä, millä periaatteilla verotulot allokoituvat yrityksen toimintaan kytkeytyvien valtioiden kesken.¹² Toiseksi yritys vastuu kytkeytyy ennen muuta yrityksen toimintaan. Verojenmaksu on puolestaan pikemminkin seurausta yrityksen toiminnasta. Yritys voi myös yleensä asettaa yritys vastuullisuutensa suhteen numeraalisia tavoitteita, esimerkiksi päästöjen vähentämisen suhteen. Mitä vastaavat tavoitteet olisivat verojen osalta, enemmän vai vähemmän veroja?

Veroasiat ovat kuitenkin askel askelelta laajentaneet rooliansa yritys vastuun ja myös vastuullisen sijoittamisen piirissä.¹³ Kehitystä on ollut etenkin vapaaehtoisen raportoinnin ja sen kehysten osalta, minkä lisäksi veroraportointiin – jolla tässä siis tarkoitetaan yrityksen varsinaisen tilinpäätösinformaation ohella veroasioistaan julkistamaa informaatiota – on tullut osin myös pakottavuutta. Pakollinen ja sisällöltään määrämuotoisempi veroraportointi on koskenut vain rajattua yritysjoukkoa, kun taas vapaaehtoista veroraportointia on voinut toteuttaa mikä tahansa yritys. Sinänsä pakollinen, lain edellyttämä julkinen veroraportointi toteuttaa viime kädessä samoja läpinäkyvyyttä koskevia tavoitteita kuin vapaaehtoinenkin.

Veroraportointi *läpivalaisee* yrityksen verosuunnittelua ja muita veroasioita paremmin kuin mitä kirjanpitonormeihin – kirjanpitolainsäädäntö ja kansainväliset tilinpäätösstandardit – sidottu tilinpäätösinformaatio veroista kertoo. Kun verosuunnittelun yhteiskunnalliselle hyväksyttävyydelle eri sidosryhmien näkökulmasta tarkastellen ei pystytä osoittamaan mitään tarkkaa rajaa, huomio on kiinnittynyt nimenomaan läpinäkyvyyden lisäämiseen. Sekä vapaaehtoinen että lain edellyttämä julkinen veroraportointi tähtäävät siihen, että sidosryhmillä on paremmat mahdollisuudet arvioida yritysten verosuunnittelun asianmukaisuutta.

Vapaaehtoinen veroraportointi, jossa yleisesti nojaututaan raportointia koskeviin standardeihin tai viitekehyksiin¹⁴, muodostaa verovastuullisuudelle eräänlaiset muodolliset raamit. Vapaaehtoisesti toteutettu veroraportointi ei sinänsä takaa sitä, että yritys toimii kaikissa veroasioissaan vastuullisesti.¹⁵ Vastaavasti jos yritys ei raportoi julkisesti veroasioistaan, tämä ei välttämättä tarkoita sitä, ettei yritys voisi toimia veroasioissaan täysin asianmukaisesti ja vastuullisesti.

Veroraportoinnissa ja siten vastuullisuuden ulkoisessa (tai muodollisessa) puolessa on usein havaittavissa instrumentaalinen näkökulma yritys vastuuseen: verojen maksamista ja veroraportointia tarkastellaan ensisijaisesti välineenä, joka korostaa käytännön hyötyjä ja palvelee yrityksen tavoitteita, kuten mainetta tai kilpailuetua. Tästä näkökulmasta tarkastellen vastuullisuus ei ole itseisarvo, vaan keino saavuttaa jotain muuta. Sen sijaan verovastuullisuuden sisällöllinen puoli kytkeytyy tiiviimmin yritys vastuuta koskeviin yhteiskunnallisiin ja eettisiin näkö-

11 Ks. Scarpa – Signori 2023, s. 182: “[...] a comprehensive understanding of the place of tax in CSR is still lacking and, therefore, the nature and the content of corporate responsibilities in tax remain ambiguous and unclear.”

12 Laajemmassa kontekstissa verotus kytkeytyy ympäristötavoitteiden saavuttamiseen ja yleisemminkin kestävään kehitykseen. Ks. esim. Valsecchi 2022.

13 Vastuullisessa sijoittamisessa huomioidaan ekologiset, sosiaaliset ja governance-näkökohdat (ESG).

14 Tunnetuin on Global Reporting Initiative -viitekehys (GRI), jota tarkastellaan luvussa 2.

15 Vrt. Kovermann – Velte 2021, s. 26: “[...] a firm’s CSR performance and its CSR reporting may differ dramatically.”

kulmiin: yrityksen rooliin yhteiskunnan jäsenenä ja veroasioiden hoidon moraaliseen ulottuvuuteen.¹⁶

Tämän kirjoituksen keskeisenä ajatuksena on siis jakaa verovastuullisuus edellä kuvatun mukaisesti ulkoiseen ja sisällölliseen puoleen. Verovastuullisuus vaikuttaa kehittyneen monella tapaa ulkoinen eli raportointipuoli edellä. Tarkastelen kirjoituksessani ensin vapaaehtoisen verovastuullisuusraportoinnin sekä myös pakollisen veroraportoinnin kehityskaskelia. Tästä tarkastelu etenee verovastuullisuuden ulkoisen ja sisäisen puolen suhdetta koskeviin kysymyksiin: Miten raportointia koskevat kehityskaskeleet näkyvät verovastuullisuuden sisällöllisellä puolella? Mistä seikoista tulisi raportoida? Minkälaisia jännitteitä on verovastuullisuuden ulkoisen ja sisällöllisen puolen välillä?

Rakenteellisesti kirjoitus etenee seuraavasti: Luvussa 2 tarkastellaan vapaaehtoista veroraportointia ja sen viitekehyksiä, luvussa 3 pakollista veroraportointia ja sen kehityskaskeleita. Luvussa 4 käsitellään sisällölliseen verovastuullisuuteen liittyviä tavoitteita, pelkistäen verosuunnittelun asianmukaisuutta. Luvussa 5 käsitellään aikaisempia empiirisiä tutkimuksia, joissa on tarkasteltu verovastuullisuuden ulkoisen puolen eli veroraportoinnin toteutumista käytännössä. Luvussa 6 vedetään lankoja yhteen.

Kirjoituksen lähestymistapaa voitaisiin luonnehtia joko poikkitieteelliseksi tai yritysvastuuoikeudelliseksi.¹⁷ Tarkastelu liikkuu toisaalta oikeuden, toisaalta liiketalouden tai liiketoimintaetiikan alueilla ja rajapinnoilla. Toisaalta yritysvastuuta koskeva tutkimus on alkanut muodostaa jonkinlaisen oman tutkimusalueensa omine tutkimuskäytäntöineen. Silloin kun yritysvastuututkimus kohdistuu tai kytkeytyy oikeusjärjestelmään, on kyse yritysvastuun oikeudellistumiskeskityksestä, jolloin puhutaan myös yritysvastuuoikeudesta.¹⁸ Verotuksen vastuullisuuskysymykset kytkeytyvät myös veropolitiikkaan.

2. Vapaaehtoinen veroraportointi ja viitekehykset

2.1. GRI 207: Tax

Global Reporting Initiative -viitekehys (GRI) on yleisesti hyväksytty ja laajasti käytetty vapaaehtoisen yritysvastuuraportoinnin kehikko, joka sisältää ohjeet taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöasioiden raportoinnista.¹⁹ Aikaisemmin veroasioilla oli GRI-standardeissa vain hyvin vähäinen rooli, mutta vuonna 2013 julkaistun GRI G4-versioon sisältyi selkeämmin veroja koskevia raportointiohjeistuksia taloudellisen vastuun osana.²⁰

Merkittävä askel oli vuonna 2019 julkaistu veroraportointia koskevan ohjeistus *GRI 207: Tax*.²¹ Standardi sisältää (1) veroasioiden hoidon yleisen kuvauksen, (2) veroasioiden hallin-

16 Ks. Scarpa – Signori 2023, s. 185–189, jotka tarkastelevat verovastuullisuutta instrumentaalista, poliittisesta, eri näkökulmia integroivasta ja eettisestä näkökulmasta.

17 Ks. vastaavasta metodisesta pohdinnasta myös Knuutinen 2023, s. 216.

18 Ks. Ristaniemi 2022.

19 OECD:n monikansallisten yrityksille annetuissa toimintaohjeissa viitataan raportointistandardeihin mainiten esimerkkinä GRI. Ks. OECD 2023, kohta 72.

20 Ks. GRI G4, Part 2, s. 69–70.

21 On katsottu, että GRI 207: Tax on ensimmäinen kunnon kehys vapaaehtoisen verovastuullisuusraportointiin. Ks. esim. Schnitger ym. 2021, s. 702. Ks. standardin valmistelusta ja sisällöstä Martinho 2022, s. 32–33.

nointia ja valvontaa koskevan järjestelmän kuvauksen, (3) sidosryhmien osallistumisen ja veroasioita koskevien mahdollisten huolenaiheiden manageroimisen kuvauksen, sekä (4) verotuksen maakohtaisen raportoinnin kuvauksen.²²

Ohjeistuksessa painottuvat erilaiset *governance*- ja *compliance*-seikat: ketkä päättävät verolinjauksista ja näiden noudattamisesta sekä miten veroasioiden hallinnointia ja valvontaa koskevan järjestelmän noudattamista arvioidaan. Verotuksen maakohtainen raportointi antaa kuvan verokontribuutiosta yrityksen toimintavaltioissa sekä voi välillisesti viestiä sidosryhmille mahdollisista maine- ja taloudellisista riskeistä verokäytänteihin liittyen.

Verostandardin mukainen raportointi ei ole välttämätöntä yritykselle, jos esimerkiksi kestävyysraportointidirektiivin²³ mukaisen vastuullisuusraportoinnin olennaisuusmäärittelyssä veroja ei ole nostettu olennaiseksi teemaksi.²⁴ Toisaalta voi kysyä, mille liikeyritykselle verot eivät olisi olennainen asia. Vastuullisuusarvioinnin kannalta verot ovat merkittäviä etenkin silloin, kun yritys harjoittaa toimintaa useissa valtioissa.²⁵

Koska verostandardi tuli voimaan vasta vuoden 2021 alusta, ei vielä voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä käytön yleisyyden suhteen. Noin puolet suomalaisista suurimmista pörssiyrityksistä näyttää siirtyneen ainakin osittain sen käyttöön jo vuoden 2021 osalta, minkä jälkeen käyttö on edelleen jonkin verran yleistynyt. Standardin käytön yleisyyttä sekä raportoinnin sisäistä laadukkuutta tarkastellaan luvussa 5.

2.2. The B Team Responsible Tax Principles

GRI-standardin lisäksi on olemassa myös muita vastaavia vapaaehtoisen veroraportoinnin ohjeistuksia, kuten yritysverkoston B Team²⁶ -ohjeistus. Joukko monikansallisia yrityksiä on yhdessä – keskeisiä sidosryhmiä kuunnellen – valmistellut ja hyväksynyt vastuullisen verotuksen periaatteet: *The B Team Responsible Tax Principles*.²⁷ Nämä periaatteet koskevat seuraavia teemoja: (1) vastuut ja hallintotapa, (2) sääntöjen noudattaminen, (3) liiketoimintarakenne, (4) suhteet viranomaisiin, (5) verokannustimien kartoittaminen ja käytön hyväksyminen, (6) verojärjestelmien toimivuuden ja tehokkuuden tukeminen sekä (7) läpinäkyvyys.

Vuonna 2023 toteutettiin arviointi: 20 yritystä suoritti ensiksi itsearvioinnin vertaillen edistymistään edellä todettuihin periaatteisiin, minkä jälkeen seurasivat vertaisarviointit ja ryhmäkeskustelut. Yhteisesti tarkastellen yritykset katsoivat täyttävänsä periaatteiden vaatimukset 92-

22 Ks. <https://www.globalreporting.org/standards/standards-development/topic-standard-for-tax/> (5.12.2024).

23 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta.

24 Ks. GRI 1: Foundation 2021, kohta 1.1: "The GRI Standards enable an organization to publicly disclose its most significant impacts on the economy, environment, and people, including impacts on their human rights and how the organization manages these impacts." Ks. kohta 2.1: "The organization's impacts on the economy refer to the impacts on economic systems at local, national, and global levels. An organization can have an impact on the economy through, for example, its competition practices, its procurement practices, and its taxes and payments to governments."

25 Nähtäväksi jää, kuinka yleisesti yritykset katsovat verotuksen olevan kestävyystavoitteiden näkökulmasta olennainen teema, "material topic". EU:n kestävyysraportointidirektiivi (ks. luku 5) edellyttää jatkossa monilta yhtiöiltä sitä, että ne raportoivat kestävyysteemoista, jotka ne ovat identifioineet omalta kohdaltaan relevanteiksi. Ks. Kanto 2024, s. 74: kun CSRD:n tavoitteena yleisesti on parantaa yritystoiminnan läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta, miksi verovastuullisuutta ei ole tähän nimenomaisesti sisällytetty vaan se on edelleen jätetty vapaaehtoisen raportoinnin ja sidosryhmiltä tulevan paineen varaan?

26 Ks. <https://www.bteam.org>.

27 Ks. <https://the-bteam.files.svcdcn.com/production/assets/reports/A-New-Bar-for-Responsible-Tax.pdf?dm=1572897439>.

prosenttisesti. Parhaiten periaatteita vastaten olivat toimineet veroasioita koskevan politiikan asettaminen, verohallinnan valvonta ja verolainsäädännön mukaan toimiminen. Kuten yhteenvetoraporttissakin todetaan: ”*These are arguably the most straightforward elements in the Principles and would be expected of any major company performing adequately with regard to responsible tax practice.*” Sen sijaan vieläkin enemmän sitoutumista vaatisivat ne periaatteet, jotka liittyvät erilaisten verokannustimien hyödyntämistä koskevaan lähestymistapaan tai eräisiin verotuksen läpinäkyvyyttä koskeviin seikkoihin, kuten omistusrakenteiden läpinäkyvyyteen.²⁸

3. Pakollinen veroraportointi ja sen kehitysskeleett

3.1. BEPS-hanke ja verotuksen läpinäkyvyyden lisääminen

Yksi BEPS-hankkeen keskeisistä teemoista oli verotuksen läpinäkyvyys. Toimenpide 12 koski verosuunnittelurakenteiden ilmoittamista (*Mandatory Disclosure Rules*) ja toimenpide 13 siirtohinnoitteludokumentoinnin sääntöjen päivitystä ja verojen maakohtaista raportointia (*Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting*).²⁹

Euroopan unionissa nämä suositukset on viety jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin direktiivein. Neuvoston direktiivi 2016/881/EU koskee toimenpiteen 13 tarkoittamaa maakohtaista raporttia verohallinnolle,³⁰ jota tarkastellaan seuraavassa alajaksossa. Toimenpide 12 koskien verosuunnittelurakenteiden ilmoittamista on implementoitu puolestaan vuonna 2018 ns. DAC6-direktiivillä.³¹ Tätä tarkastellaan jaksossa 4.4.

3.2. Maakohtainen raportointi viranomaisille

BEPS-hankkeen toimenpiteellä 13 tavoiteltiin verovelvollisia koskevan informaation läpinäkyvyyden lisäämistä verohallintojen suuntaan. Siirtohinnoitteludokumentoinnin osalta annettiin suositukset sekä konsernitaisoisista (*master file*) että paikallista yritystä koskeviksi tiedoiksi (*local file*). Lisäksi suurten monikansallisten yritysten tulisi antaa tietoja tulojen globaalista allokoitumisesta, taloudellisesta toiminnasta sekä maksetuista veroista niihin valtioihin, joissa kansainvälisillä yrityksillä on toimintaa (*country-by-country report, CbCR*).³²

²⁸ The B Team 2024, s. 3.

²⁹ OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Mandatory Disclosure Rules, Action 12 – 2015 Final Report; Transfer Pricing Documentation and Country-by-Country Reporting, Action 13 – 2015 Final Report. Jo aikaisemmin erilaisia dokumentointivelvoitteita viranomaisten suuntaan, tavanomaisten veroilmoitustietojen ohella, oli ollut siirtohinnoitteludokumentointiin liittyen. Ks. tästä HE 142/2016 vp. (Siirtohinnoittelu tarkoittaa hinnoittelua samaan konserniin kuuluvien tai muiden etuyhteydessä olevien yhtiöiden välisissä liiketoimissa. Siirtohinnoittelunormit edellyttävät yritysten noudattavan sisäisessä hinnoittelussaan markkinaehtoperiaatetta. Ks. VML 31 §. Käytännössä merkittävänä markkinaehtoperiaatteen tulkintalähteenä käytetään OECD:n siirtohinnoitteluohjeita: Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations). Erällä toimialoilla (pankit, kaivannaisteollisuus ja puunkorjuu) myös verotuksen maakohtainen raportointi oli ollut pakollista jo aikaisemmin.

³⁰ Neuvoston direktiivi (EU) 2016/881, annettu 25 päivänä toukokuuta 2016, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

³¹ Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25 päivänä toukokuuta 2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla.

³² BEPS Action 13 – 2015 Final Report, s. 14–16.

Verotuksen maakohtainen raportointivelvollisuus koskee monikansallisia konserneja, joiden konsernituloslaskelman liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa. Ilmoitusvelvollisuudesta vastaa yleensä konsernin ylin emoyritys, joka antaa raportin oman kotivaltionsa veroviranomaiselle. Jäsenvaltio toimittaa raportointivelvolliselta saamansa tiedot edelleen niihin muihin jäsenvaltioihin, joita tiedot koskevat. Jäsenvaltioiden on tullut implementoida direktiivin 2016/881/EU mukainen lainsäädäntö siten, että raportointivelvollisuuden ja tietojenvaihdon on tullut alkaa vuoden 2017 alusta lukien.³³ Suomessa nämä vaatimukset on implementoitu verotusmenettelylakiin tehdyillä muutoksilla ja lisäyksillä.³⁴

Maakohtainen raportointi tasoittaa verovelvollisten ja verohallintojen välistä tiedon asymmetriaa, mahdollistaen tehokkaamman puuttumisen esimerkiksi tilanteissa, jossa yrityksen verotulot ovat vähentyneet joidenkin verosuunnittelutoimenpiteiden seurauksena. Verohallinnot pystyvät arvioimaan paremmin myös konsernien sisäisten liiketoimien siirtohinnoittelun markkinaehtoisuutta. Lisäksi tiedot voivat olla avuksi verohallintojen suorittamissa riskianalyysissä ja verotarkastuksissa.³⁵

3.3. Julkinen maakohtainen raportointi

Oli odotettavissa, että viranomaisille toimitettavia maakohtaisia raportteja vaaditaan pian myös julkisiksi. Komissio antoi jo vuonna 2016 direktiiviehdotuksen, jonka mukaan veroviranomaisille toimitettava raportointi tulisi avata julkiseksi.³⁶ Esitystä vastustivat erityisesti monet kevyemmän verotuksen jäsenvaltiot nojautuen siihen, että tätä tulisi käsitellä unionissa yksimielisyyttä vaativana verotusasiiana.³⁷

Lopulta direktiivin 2021/2101 myötä julkinen verojen maakohtainen raportointi (*Public CbCR*) on tullut pakolliseksi EU-alueella toimiville monikansallisille konserneille, joiden konsernituloslaskelman liikevaihto on vähintään 750 miljoonaa euroa.³⁸ Raportointivelvollisuuden kannalta ratkaisevaa ei ole se, onko yrityksen pääkonttori jossakin unionin jäsenvaltiossa vai muualla.³⁹ Alueellisesti raportointivelvollisuus koskee kaikkia niitä jäsenvaltioita, joissa yrityksellä on toimintaa.

Julkista maakohtaista raportointia koskeva sääntely myötäilee pääosin aikaisemmin voimassa ollutta maakohtaista raportointivelvoitetta veroviranomaisille.⁴⁰ Keskeinen ero on kuitenkin tavoitteissa. Aiemman viranomaisraportoinnin tarkoituksena on ollut lieventää verovelvollisten ja verohallintojen tiedollisesta asymmetrisyydestä aiheutuvia epäkohtia, ja siten mahdollis-

33 Ks. myös Verohallinnon ohje Verotuksen maakohtainen raportti, Dnro VH/3086/00.01.00/2021 (30.6.2021).

34 Laki verotusmenettelystä (1558/1995, VML) 14 d § ja 14 e §. Ks. myös VML 14 b § (siirtohinnoitteludokumentointi).

35 VM 2017, s. 131.

36 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja siviiliyhteisöjen tuloverotietojen ilmoittamisesta. COM (2016) 198 final, Strasbourg 12.4.2016.

37 Ks. tästä van Weeghel 2021, s. 480–481.

38 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/2101, annettu 24 päivänä marraskuuta 2021, direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja siviiliyhteisöjen tuloverotietojen ilmoittamisesta.

39 Direktiivi (EU) 2021/2101, johdannon kohta 2.

40 Erona on muun muassa se, miten yrityksen kokoa kuvaava 750 miljoonan euron liikevaihtoehdelytys täyttyy: julkinen maakohtainen raportointi tulee pakolliseksi silloin, kun perimmäisten emoyritysten konsolidoitujen tulojen yhteismäärä on tilinpäätöspäivänä kumpanakin kahtena edeltävänä peräkkäisenä tilivuotena ylittänyt 750 miljoonaa euroa. Direktiivi 2021/2101 artikla 48 b kohta 1.

taa verohallintojen tehokkaamman veroriskien arvioinnin ja tätä kautta puuttumisen *oikeudellisesti* arvioiden relevantteihin tilanteisiin, eli veron kiertämiseen tai vilpilliseen toimintaan. Sen sijaan julkisella maakohtaisella raportoinnilla pyritään verotuksen läpinäkyvyyden kautta lisäämään julkista kontrollia ja keskustelua unionin alueella toimivien yritysten verosuunnittelu-ikäytänteistä sekä viime kädessä lisäämään suuren yleisön luottamusta verojärjestelmien toimivuuteen ja verotuksen oikeudenmukaisuuteen.⁴¹ Näin ollen julkisen maakohtaisen raportoinnin voi katsoa kohdistuvan erityisesti myös sellaisiin keinoihin, jotka oikeudellisesti arvioiden eli viranomaisten silmin ovat hyväksyttäviä, mutta joita laajemman yhteiskunnallisen arvioinnin näkökulmasta pidetään epäasianmukaisina – toisin sanoen aggressiiviseen verosuunnitteluun.

Jäsenvaltioiden on tullut saattaa direktiivi voimaan kansallisessa lainsäädännössään 22.6.2024 tai sen jälkeen alkavien tilikausien osalta. Näin ollen konsernit, joiden tilikausi on kalenterivuosi, tulee julkaista ensimmäinen julkinen CbC-raportointi tilikauden 2025 osalta, mikä tulee tehdä vuoden 2026 loppuun mennessä. Raportit julkaistaan yritysten verkkosivuilla.⁴²

Direktiivi on saanut osakseen kritiikkiä muun muassa oikeusvarmuuden ja raporttien julkaisumenettelyn osalta.⁴³ On kyseenalaistettu myös sitä, hyötyykö eräänlaisesta informaation ylimitoitetusta tuottamisesta kukaan, tai onko julkisen maakohtaisen raportoinnin kautta tuotettu informaatio sellaista, jota eri sidosryhmät pystyvät sellaisenaan oikealla tavalla prosessoimaan ja tulkitsemaan.⁴⁴ Lisääntyvät raportointivelvoitteet lisäävät jossakin määrin myös yrityksen hallinnollista taakkaa, vaikkakin julkistettava informaatio on ainakin pääosin sellaista, jota on tuotettu jo aikaisemmin viranomaisille suunnatussa raportoinnissa.

Unionissa on viime vuosien aikana toteutettu muitakin lainsäädäntötoimia, joilla pyritään edistämään kestävästä kehitystä ja vastuullisuutta yleisesti, kärjen osoittaessa ympäristö- ja sosiaalisiiin kysymyksiin. Komissio antoi vuonna 2021 ehdotuksen uudesta CSRD-direktiivistä (*Corporate Sustainability Reporting Directive*), jonka tavoitteena on ollut laajentaa ja selkeyttää vastuullisuusraportointivelvoitteita.⁴⁵ Direktiivi tuli voimaan 5.1.2023, ja se piti implementoida kansallisesti 6.7.2024 mennessä.⁴⁶ Helmikuussa 2025 julkaistu Omnibus-paketti kuitenkin kaventaa näitä velvoitteita jo ennen direktiivin täysimääräistä voimaantuloa: raportointivelvollisten yritysten määrä vähenee merkittävästi, aikatauluja siirretään eteenpäin ja hallinnollista taakkaa kevennetään osana EU:n kilpailukykystrategiaa. Vaikka verotusseikat eivät sinänsä ole olleet CSRD-direktiivissä näkyvässä roolissa mukana, ne voivat tulla esitettäväksi kaksoisolen- naisuusanalyysin kautta.⁴⁷

41 Ks. direktiivi (EU) 2021/2101, johdannon kohta 2. Ks. Netjes – Freyer 2022, s. 613 sekä Traut 2024, s. 364.

42 Direktiivi (EU) 2021/2101, 48 d artikla.

43 Ks. Loureiro 2022, s. 123.

44 Ks. Netjes – Freyer 2022, s. 617 sekä Traut 2024, s. 4.

45 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2013/34/EU, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja asetuksen (EU) N:o 537/2014 muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta. COM(2021) 189 final (Bryssel 21.4.2021).

46 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta.

47 Ks. Knuutinen 2023, s. 229–230.

4. Sisällölliseen verovastuullisuuteen liittyvät tavoitteet: verosuunnittelun asianmukaisuus

4.1. Ovatko verovastuullisuuden sisällölliset seikat jääneet raportointikysymysten varjoon?

Vapaaehtoisen raportoinnin kehykset eivät anna vastausta siihen, milloin verosuunnittelu on asianmukaista tai aggressiivista. Erilaisissa verovastuullisuutta koskevissa tutkimuksissa, selvityksissä ja keskusteluissa verovastuullisuuden sisällölliset elementit ovatkin jääneet kaavamaisempien raportointikysymysten varjoon. Verovastuullisuus on kuitenkin ennen kaikkea toimimista ja käyttäytymistä asianmukaisesti myös veroasioissa. Tähänhän raportoinnillakin viime kädessä tähdätään.

Sitä, että ei toimita lain vastaisesti, voidaan pitää vastuullisuustarkastelussa itsestään selvänä lähtökohtana. Näin ollen verovastuullisuuden keskeisenä sisällöllisenä elementtinä voidaan pitää – oikeudellisissa rajanvedoissa sinänsä hyväksyttävällä puolella olevasta – aggressiivisesta verosuunnittelusta pidättäytymistä. Aggressiivisen verosuunnittelun rajoittaminen ei ole kuitenkaan ollut vain omaehtoisen vastuullisuuden varassa: monia vastaavia sisällöllisiä tavoitteita on edistetty lukuisilla aineellista verotusta koskevilla lainsäädäntötoimilla, esimerkkinä EU:n veronkiertodirektiivi.⁴⁸

Aggressiivisen verosuunnittelun käsitettä ei ole määritelty oikeudellisesti. Aggressiivinen verosuunnittelu tapahtuu lain asettamissa raameissa, ja se jää veron kiertämistä koskevien oikeudellisten normien soveltamisalojen ulkopuolelle.⁴⁹ Oikeudelliset määrittelypyrkimykset johtaisivat itse asiassa siihen, että aggressiivinen verosuunnittelu ja veron kiertäminen olisivat oikeudellisesti tarkastellen hyvin pitkälle samoja ilmiöitä.⁵⁰ Mikäli aggressiivinen verosuunnittelu määriteltäisiin oikeudellisesti, se veisi tältä sinänsä epämääräiseltä käsitteeltä sen keskeisen idean, eikä sillä olisi enää yhtä luontevaa roolia myöskään vapaaehtoisen verovastuullisuuden kontekstissa.

Määrittelyn puuttuminen ei tarkoita kuitenkaan sitä, ettei aggressiivista verosuunnittelua voitaisi luonnehtia, tai että termi olisi oikeudellisten käytäntöjen yhteydessä täysin käyttökelpoinen. Jaksossa 4.4. tarkasteltavan DAC6-direktiivin tunnusmerkistö, jossa on kuvattu veron välttämiseen viittaavien järjestelyjen ominaisuuksia tai piirteitä, on lähellä tällaista luonnehdintaa. Käsitettä on muutoinkin hyödynnetty EU:n piirissä erilaisissa veropoliittisissa ja oikeudellisissa käytänteissä kuten myös OECD:n dokumenteissa. Merkitys riippuu asiayhteydestä.⁵¹

4.2. Euroopan komission selvitykset ja linjaukset

EU:n komissio antoi vuonna 2012 *suosituksen* aggressiiviseen verosuunnitteluun liittyen.⁵² Komission mukaan verosuunnittelun rakenteista oli tullut yhä kehittyneempiä ja useille oi-

48 Neuvoston direktiivi (EU) 2016/1164.

49 Veron kiertäminen on oikeudellinen käsite. Suomessa tunnusmerkistö esitetään VML 28 §:ssä.

50 Ks. Piantavigna 2017, s. 56: "In the context of BEPS, the understanding of 'tax abuse' and 'ATP' is increasingly interrelated, although it is arguable as to whether their distinguishing features are as straightforward."

51 Ks. käyttöyhteyksistä Knuutinen 2020, s. 40–41 sekä Nykänen 2024, s. 2–7.

52 Komission suositus, annettu 6 päivänä joulukuuta 2012, aggressiivisesta verosuunnittelusta (2012/772/EU).

keudenkäyttöalueille ulottuvia; niillä tosiasiallisesti siirretään voittoja suotuisia verojärjestelyjä tarjoaviin valtioihin. Vaikka järjestelyt ovat laillisia, ne ovat ristiriidassa lain perimmäisen tarkoituksen kanssa. Aggressiivisessa verosuunnittelussa hyödynnetään tyypillisesti verojärjestelmän muotoseikkoja ja verojärjestelmien välisiä eroja. Kansalliset verosäännökset eivät useinkaan ole riittävän tehokkaita tällaisen toiminnan torjumiseksi.⁵³

Komission toimesta on käsitelty aggressiivista verosuunnittelua muissakin yhteyksissä. Esimerkiksi eräissä komission rahoittaman tutkimushankkeen loppuraportissa vuonna 2017 todettiin, eräisiin aikaisempiin tutkimuksiin viitaten, että aggressiivista verosuunnittelua tehdään erityisesti kolmella pääasiallisella tavalla: siirtämällä varoja maasta toiseen korkomaksuja, rojalteja ja siirtohinnoittelua hyödyntäen.⁵⁴ Tuloa pyritään näiden suoritusten muodossa siirtämään pois normaalitasoisesta verotuksesta matalan verotuksen valtioihin, tai voidaan pyrkiä siihen, että jokin erä olisi vähennyskelpoinen kahdessa eri maassa.⁵⁵ Kuten tutkimushankkeen loppuraportissa todetaan, aggressiivisesta verosuunnittelusta seuraa monenlaisia ongelmia, kuten verotulojen menetyksiä, kilpailun vääristymistä tai alhaisempaa veromoraalia.⁵⁶

4.3. BEPS-hanke: ongelmakohtien identifiointi ja aggressiiviseen verosuunnitteluun puuttuminen

BEPS-hankkeen tarkoituksena oli luoda pohjaa sitoville lainsäädäntöratkaisuille aggressiivisen verosuunnittelun ehkäisemiseen.⁵⁷ BEPS-hankkeen aloitusraportteja voidaankin pitää eräänlaisena aggressiivisten verosuunnittelukeinojen kokonaiskuvauksena. Dokumentit kertovat niistä monista verosuunnittelukeinoista, joita voidaan kritisoida myös verovastuullisuuden näkökulmasta.

Koska OECD:llä ei ole lainsäädäntövaltaa, vuonna 2015 julkaistut toimenpiteet olivat eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta suosituksia, jotka ovat edellyttäneet valtioilta lainsäädäntötoimia tullakseen sitoviksi normeiksi.⁵⁸ Toimenpide 1 koskien talouden yleistä digitalisointimista ja erityisesti ns. digiyrityksiin liittyviä verokysymyksiä jäi vuoden 2015 raportissa⁵⁹ lähinnä ongelmien kuvailun asteelle.⁶⁰ Toimenpiteiden 2–15 implementointikin on ollut monivuotinen prosessi, ja kaikki vaikutukset tuskin ovat vielä nähtävissä. BEPS-hankkeen laajuuden perusteella voisi kuitenkin olettaa, että mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun ovat nykyisin selvästi vähäisemmät.

BEPS-hankkeen päämäärien toteutuminen on kuitenkin voinut jäädä vajaaksi eri syistä johtuen. Ensinnäkin, vaikka BEPS-hanke on ollut teemojensa kattavuudeltaan erittäin laaja, jot-

53 Vaikka kyseessä eivät olleetkaan sitovat normit, suositus oli jo tuolloin indikaatio siitä, mihin suuntaan EU:n tulovero-oikeudellinen sekundäärilainsäädäntö tulee kehittymään: kansainvälisen verosuunnittelun puitteita tullaan supistamaan. Ks. Knuutinen 2014, s. 217.

54 Komissio 2017, s. 10. Keinoja on raportissa tarkasteltu yksityiskohtaisemminkin, ks. myös raportin taulukko s. 25. Korkoja maksetaan myös konsernin sisäisille lainoille, rojalit liittyvät aineettoman omaisuuden käytölle maksettaviin korvauksiin.

55 Ks. komissio 2017, s. 23.

56 Komissio 2017, s. 10.

57 Ks. OECD 2013b, s. 13, jossa luonnehditaan aggressiivista verosuunnittelua.

58 Esimerkiksi OECD:n siirtohinnoitteluohteja koskevat päivitykset tulivat kuitenkin voimaan ilman implementointitoimia.

59 OECD/G20 BEPS Project: Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report.

60 Myöhemmin valmistui ehdotus verotusoikeuden uudelleenallokoinnista maiden kesken (ns. OECD:n pilari I) sekä ehdotus yhteisöjen globaalista vähimmäisverotuksesta (ns. OECD:n pilari II). Ks. OECD/G20 2021.

kut toimet tai tilanteet voivat olla sellaisia, että ne ovat alusta lähtien jääneet hankkeen fokuksen ulkopuolelle. Toiseksi, vaikka jokin ilmiö sinänsä lukeutuisi BEPS-teemoihin, on mahdollista, että esitetty sääntelymalli on syystä tai toisesta jäänyt alikattavavaksi. Kolmanneksi, joidenkin sääntelykohteiden osalta sääntely on sinänsä pyritty viemään maaliin asti, mutta se voi olla kierrettävissä. Neljänneksi, mahdollisuuksia aggressiiviseen verosuunnitteluun voi antaa se, että kaikki valtiot eivät ole implementoineet toimenpiteitä tehokkaasti.⁶¹ Vaikka kansainvälisen verotuksen valuvikojä on korjattu, yritykset voivat löytää vaihtoehtoisia keinoja siirtää voitojaan, mihin talouden murros (digitalisaatio ja globalisaatio) on tuonut uusia mahdollisuuksia.

4.4. DAC6-direktiivi ja tunnusmerkkistöt

Verotuksen läpinäkyvyyden lisäämistä on haettu myös sääntelyllä, jonka mukaan erilaisten *veropalveluiden tuottajat* – järjestelyjen suunnittelijat, markkinoijat tai organisoijat – ovat velvoitettuja raportoimaan tietyistä verosuunnittelujärjestelyistä. Euroopan unioni toteutti veropalveluiden tuottajia velvoittavan raportointisääntelyn vuonna 2018 antamallaan DAC6-direktiivillä.⁶² Vastaavaa sääntelyä on ollut eräissä valtioissa pitempään.⁶³ Raportointimenettelyn tavoitteena on saattaa erilaiset aggressiiviset verosuunnittelurakenteet jäsenvaltioiden veroviranomaisten tietoon.⁶⁴

Suomessa DAC6-direktiivin implementoiva laki raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla (1559/2019) tuli voimaan vuoden 2020 alusta. Lain myötä sekä veroalan palveluntarjoajille että verovelvollisille on säädetty velvollisuus ilmoittaa Verohallinnolle tietoja tietyistä rajat ylittävistä järjestelyistä, joissa voi olla kyse veron kiertämisestä tai välttämisestä.⁶⁵

Vaikka DAC6-direktiivin tavoitteissa puhutaan eksplisiittisesti aggressiivisista verosuunnittelujärjestelyistä, itse tätä käsitettä ei ole kuitenkaan pyritty määrittelemään, vaan raportoitavat järjestelyt määräytyvät ns. tunnusmerkkien (*hallmarks*) kautta.⁶⁶ Sääntelyssä ei ole pyritty myöskään tarkkarajaiseen raportoitavien järjestelyjen määrittelyyn, jotta sääntelyä ei olisi mahdollista kiertää muodollisin perustein.⁶⁷

DAC6-direktiivin artiklassa 1 tunnusmerkki on määritelty siten, että sillä tarkoitetaan rajat ylittävän järjestelyn ominaispiirrettä tai osatekijää, joka viittaa mahdolliseen veronkiertoriskiin ja joka on mainittu direktiivin liitteessä IV. Käytetty terminologia (esimerkiksi ”veroetu”, ”pääasiallinen hyöty” tai ”keinotekoisuus”) on osin samanlaista mitä on käytetty veron kiertämistä koskevan sääntelyn yhteydessä. Veron välttämiseksi tehtyjä verosuunnittelujärjestelyjä on kuvattu myös esimerkkien avulla. Tunnusmerkkistön täyttymistä ja aggressiivista verosuunnitte-

61 Ks. Knuutinen – Itälä 2025, s. 6–7.

62 Neuvoston direktiivi (EU) 2018/822, annettu 25.5.2018, direktiivin 2011/16/EU muuttamisesta siltä osin kuin on kyse raportoitavista rajat ylittäviä järjestelyjä koskevasta pakollisesta automaattisesta tietojenvaihdosta verotuksen alalla. DAC6-direktiivin sääntelyä on ollut sovellettava jäsenvaltioissa 17.7.2020 alkaen.

63 Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan Finance Act 2004 sisälsi säännöksen, joka on velvoittanut verojärjestelyjä markkinoivat tahot raportoimaan viranomaisille ehdotuksistaan. FA 2004, s. 306–307. Vastaavaa sääntelyä on ollut myös mm. Irlannissa, Kanadassa, Portugalissa ja Yhdysvalloissa. Ks. VM 2017, s. 139.

64 Ks. direktiivin (EU) 2018/822 johdanto, kohta 2.

65 Ko. laissa on säädetty raportoitavista järjestelyistä, ilmoitettavista tiedoista, ilmoitusvelvollisista ja ilmoittamismenettelyistä. VML 14 f § ja 17 e § sisältävät säännökset raportoitavien järjestelyjen tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta. Ks. myös HE 69/2019 vp.

66 Ks. direktiivin (EU) 2018/822 johdanto, kohta 9.

67 Ks. HE 69/2019 vp, s. 18.

lua ei voi kuitenkaan täysin samaistaa: tunnusmerkistö voi kattaa aggressiivisen verosuunnittelun ohella muunlaisiakin toimia.⁶⁸

Näin ollen DAC6-direktiivin mukainen raportointivelvollisuus operoikin verovastuullisuuden osatekijöitä ajatellen sisällöllisten elementtien alueilla: verovelvollisten ja heille palveluja tuottavien toimijoiden tulee itse tunnusmerkkien avulla arvioida, onko järjestely sellainen, joka kuuluu raportointivelvollisuuden piiriin. Mutta koska raportointi on oikeudellisesti velvoittavaa, arviointi ja ilmoittaminen eivät jää vain vapaaehtoisuuden varaan.

DAC6-raportointivelvollisuuden tavoitteet ja keinovalinnat ovat ymmärrettävät. Raportointivelvoitteet niistä aiheutuvine kustannuksineen koskevat kuitenkin laajaa joukkoa toimijoita, joiden tulisi osata tunnistaa, milloin tunnusmerkit täyttyvät. Vaikka raportointivelvollisuudessa tähdätään ensisijaisesti aggressiivisen verosuunnittelun ja veron kiertämisen estämiseen, se aiheuttaa lisätoimia ja kustannuksia myös sellaisissa yrityksissä tai toiminnoissa, joilla ei ole mitään tekemistä verojen välttelyn kanssa, kuten esimerkiksi useissa asianajotoimistoissa. EU-tuomioistuin on puolestaan joutunut arvioimaan direktiivin yhteensopivuutta suhteessa EU-oikeuden kantaviin periaatteisiin.⁶⁹

4.5. Erilaiset näkemykset hyväksyttävän verosuunnittelun rajoista

Vuoden 2013 BEPS-raportit ja DAC6-direktiivin tunnusmerkistö antavat yhdessä varsin hyvän kokonaiskuvan aggressiivisesta verosuunnittelusta. BEPS-raportit osoittavat *konkreettisia* verosuunnittelukeinoja, kuten esimerkiksi ylimitoitetut ja verosuunnitteluvetoiset korkovähennykset, rahoitusinstrumenttien erilaiset luokittelut eri valtioissa, tai aineettoman omaisuuden rekisteröinnit verohuojennuksia tarjoaviin valtioihin. DAC6-direktiivin liitteessäkin on kuvattu tunnusmerkkejä esimerkkien avulla, mutta pääasiallisesti kuvaaminen on *abstraktimpaa*.

Verolainsäädäntö ei ole missään valtiossa täydellistä, eivätkä eri valtioiden verolainsäädännöt nivelly aina hyvin keskenään.⁷⁰ Koska aggressiivinen verosuunnittelu ei ole oikeudellinen käsite, on sitä koskeva rajanvetokin ei-oikeudellista ja siten viime kädessä subjektiivista. Tästä seuraa se, että esimerkiksi yrityksillä, sijoittajilla tai kansalaisjärjestöillä voi olla hyvin erilaisia näkemyksiä asianmukaisen verosuunnittelun rajoista.⁷¹ Konkreettisesti tämä voi näkyä esimerkiksi siinä, mitä pidetään sellaisena veroparatiisina, joita vastuullisesti toimivan yrityksen ei tulisi omistusrakenteissaan ja verosuunnittelussaan hyödyntää. Yksi arvioija katsoo, että myös jokin EU:n jäsenvaltio, jossa verotuksen taso on alhaisempi, on veroparatiisivaltio. Toinen puolestaan arvioi tilannetta siten, että verotus on yksi sinänsä aidoissa sijoittautumis- ja investointipäätöksissä huomioitava kriteeri. Näkökulma- ja määrittelyerot on syytä huomioida myös erilaisissa empiirisiä tutkimuksia koskevissa tulkinnoissa. Joka tapauksessa keinotekoista si-

⁶⁸ Ks. direktiivin (EU) 2018/822 johdanto, kohta 9.

⁶⁹ C-694/20 *Orde van Vlaamse Balies ym.*; C-694/20 *Belgian Association of Tax Lawyers*.

⁷⁰ Ks. Scarpa – Signori 2023, s. 181: "[...] the blurred boundaries of the legal framework leave a 'moral free space' in which managers can choose how to comply with tax laws and determine how much tax to pay."

⁷¹ Aggressiivisesta verosuunnittelusta johtuvia veromenetyksiä on nostettu esiin useissa kansalaisjärjestöjen tuottamissa tutkimuksissa ja selvityksissä. Ks. esim. Finnwatch 2016; Tax Justice Network 2024.

joittautumista johonkin nollaverotuksen valtiooon ilman mitään varsinaista taloudellista aktiiviteettia on vaikea puolustaa minkäänlaisen vastuullisuusajattelun näkökulmasta.

5. Empiirisiä tutkimuksia: verovastuullisuus käytännössä

5.1. Vapaaehtoisen veroraportoinnin yleisyys

Eräissä tutkimuksissa ja selvityksissä on vertailtu suomalaisten suurimpien pörssiyhtiöiden veroraportoinnin aktiivisuutta pohjoismaisiin verrokkiyhtiöihin nähden. Ensimmäinen tärkeä havainto on, että GRI-raportointikehys on suomalaisissa yhtiöissä yleisesti tarkastellen laajasti käytössä: yli 90 % yhtiöistä on viitannut kestävyysraportoinnissaan GRI-standardeihin, kun esimerkiksi Tanskassa vastaava osuus oli vain neljännes.⁷²

Sen sijaan luvut Suomen ja Tanskan osalta olivat hyvin erilaiset, kun vertailtiin, kuinka moni suurista pörssiyhtiöistä oli julkistanut veroasioita koskevan politiikkansa tai strategiansa. Tanskassa näiden yritysten osuus oli yli 90 %, Suomessa vastaava osuus oli hieman alle puolet.⁷³ Tämä selittyy sillä, että Tanskassa odotus veropolitiikan tai -strategian julkistamisesta on sisällytetty paikallisiin *corporate governance* -suosituksiin.

Vaikka valtaosa suurista suomalaisyrityksistä on nojautunut yleisesti GRI-standardeihin, näistä selvästi pienempi osa on nojautunut veroraportoinnissaan nimenomaisesti verotusta koskevaan GRI 207 -standardiin.⁷⁴ Olennaista ei ole toki viime kädessä se, onko yhtiö eksplisiittisesti nojautunut joihinkin standardeihin, vaan mikä on julkaistujen tietojen sisältö.

Helsingin pörssin suurten yhtiöiden dokumenttianalyysiin perustuva tarkastelu kertoo sen, että kaikista perusjoukkoon kuuluvista 33 yhtiöstä 42 % raportoi vuotta 2022 koskien vähintään yhden kohdan osalta GRI 207 -standardin mukaisesti. Näistä yhtiöistä joka toinen eli perusjoukkoon nähden 21 % yhtiöistä raportoi jokaisen neljän standardikohdan mukaisesti.⁷⁵

Kuva muuttuu kuitenkin erilaiseksi vertailtaessa suuria ja keskisuuria yhtiöitä toisiinsa. Kaikista perusjoukkoon kuuluvista 50 keskisuuresta pörssiyhtiöstä 16 % yhtiöistä raportoi vähintään yhden kohdan osalta GRI 207 -standardin mukaisesti ja vain 4 % yhtiöistä jokaisen standardikohdan mukaisesti.⁷⁶ Noin joka toisella keskisuurella pörssiyhtiöllä ei löytynyt erikseen raportoitua tietoa veropolitiikasta, verostrategiasta tai verojalanjäljestä – toisin sanoen joka toinen ei ole nostanut verovastuullisuutta esille vuosiraportoinnissaan.⁷⁷ Yksikään keskisuurista pörssiyhtiöstä ei ollut julkistanut veropolitiikkaansa; muutamalla yhtiöllä oli kuitenkin ilmoituksensa mukaan jokin tällainen politiikkadokumentti laadittuna.⁷⁸

72 Ks. KPMG 2023, s. 5: maakohtaiset osuudet olivat Tanska 25 %, Suomi 91 %, Islanti 19 %, Norja 68 % ja Ruotsi 73 %. Selvitys kattoi 151 suurta pohjoismaista yhtiötä koskien vuotta 2022.

73 Tanska 91 %, Suomi 44 %, Islanti 0 %, Norja 29 % ja Ruotsi 53 %. KPMG 2023, s. 5. Ks. ja vrt. Kanto 2024, s. 69.

74 Ks. KPMG 2023, s. 10 ja Kanto 2024, s. 68.

75 Kanto 2024, s. 68. Tiedot perustuvat kunkin yhtiön ilmoitukseen GRI-indeksissään. Empiirinen tarkastelu kattaa vuotta 2022 koskevan veroraportoinnin.

76 Ks. Kanto 2024, s. 70–73.

77 Useimmilla näistäkin yrityksistä oli kuitenkin pakollisen taloudellisen raportoinnin ulkopuolella jonkinlainen maininta maksetuista veroista, liitettynä esimerkiksi yrityksen yhteiskunnallisen kontribuution yhteyteen. Ks. Kanto 2024, s. 72.

78 Kanto 2024, s. 72.

5.2. Entä veroraportoinnin sisällöllinen laadukkuus?

Joidenkin verostandardikohtien raportointi tai raportoimattomuus ei sellaisenaan vielä kerro siitä, toteutuvatko verovastuullisuusraportoinnille asetetut varsinaiset tavoitteet vai eivät. Yhtiön oma ilmoitus jonkin tietyn kohdan mukaisesta raportoisesta ei myöskään sellaisenaan varmista raportoinnin laatua.⁷⁹ Jos määrällisten ja kaavamaisten seikkojen ohella tavoitteena onkin myös informaation laadullinen arviointi eli miten hyvin raportointi todellisuudessa yrityksen veroasioista kertoo, käy arviointi ja vertailu monimutkaisemmaksi. Julkistetun informaation perusteella voi olla vaikea arvioida esimerkiksi sitä, onko yhtiön tai konsernin siirtohinnoittelu suoritettu kaikin puolin asianmukaisella tavalla. Tätä ei juurikaan helpota edes se, että yritykset usein ilmoittavat noudattavansa markkinaehtoperiaatetta.

Eräissä empiirisissä tutkimuksissa suomalaisia suuria pörssiyhtiöitä vertailtiin ruotsalaisiin, ranskalaisiin, brittiläisiin ja yhdysvaltalaisiin suuriin pörssiyhtiöihin.⁸⁰ Tutkimuksessa tarkasteltiin, kuinka yleisesti ja myös syvällisesti kansainväliset pörssiyhtiöt tiedottavat julkisesti veroasioistaan GRI 207: Tax -standardin teemoihin ja tiedonantovaatimuksiin nähden – riippumatta siitä, ilmoittivatko yhtiöt nimenomaisesti nojautuvansa GRI:n verostandardiin vai eivät. Raportoinnin syvällisyyden tai laadukkuuden arviointiin ei ole käytettävissä mitään objektiivista mittatikkua: kyseisessä tutkimuksessa raportoinnin sisältöä arvioitiin ensivaiheessa kolmiportaisella laadullisella asteikolla (käsitelty laajasti, mainittu, ei sisälly).

Tutkimuksen perusteella brittiläisten yhtiöiden veroraportointi täytti GRI 207: Tax -standardin tiedonantovaatimukset parhaiten.⁸¹ Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntöhän on edellyttänyt jo pitempään, että suuret yhtiöt julkistavat veroasioita koskevan strategiansa.⁸² Suuria eroavaisuuksia liittyi maakohtaisten tietojen raportointiin: yhdysvaltalaiset yhtiöt eivät antaneet näitä juuri lainkaan.⁸³ Yleisesti oli havaittavissa, että konkreettiset GRI 207: Tax -standardin mukaiset kuvaukset esimerkiksi valvontamekanismeista ja sidosryhmäyhteistyöstä puutuivat raportoinnista.⁸⁴

Jotta päästäisiin porautumaan vielä paremmin verovastuullisuuden sisällölliselle puolelle, tutkimukseen oli sisällytetty vertailu myös eräiden konkreettisten raportointiteemojen osalta: yritysten kuvaukset markkinaehtoperiaatteen noudattamisesta siirtohinnoittelussaan ja keinoista liiketoimien markkinaehtoisuuden varmentamiseksi, konsernin merkittävimpien sisäisten transaktioiden kuvaus, erilaisten verokannustimien hyödyntäminen sekä yrityksen efektiivinen veroaste ja sen avaaminen.⁸⁵ Käsitellen seuraavaksi näitä yksittäisiä teemoja tarkemmin.

⁷⁹ Kanto 2024, s. 77.

⁸⁰ Soinisen (2024) tutkimuksessa tarkastelu perustuu pääosin kohdeyritysten julkaisemiin vuosiraportteihin vuosilta 2022 ja 2023. Tutkijan mukaan (s. 67) julkaisujankohda ei ole kuitenkaan välttämättä tiedossa siltä osin, kun kyseessä ovat yritysten verkkosivuillaan julkaisemat tiedot.

⁸¹ Ks. Soininen 2024, s. 3 ja 83.

⁸² Merkittävä määrä tarkastelluista yrityksistä sijaintimaasta riippumatta oli julkaissut erikseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevia yhtiöitään koskevan verostrategian tai -politiikan, jotka oli otsikoitu esim. ”UK Tax Strategy” tai ”UK Tax Policy”. Kaikki tällaiset verostrategiat eivät kuitenkaan koskeneet pelkästään paikallisia tytäryrityksiä vaan myös koko konsernia. Soininen 2024, s. 95. Ks. myös KPMG 2023, s. 2.

⁸³ Ks. Soininen 2024, s. 87–88.

⁸⁴ Soininen 2024, s. 3.

⁸⁵ Ks. Soininen 2024, s. 68. Nämä seikat vaikuttavat myös toisiinsa: esimerkiksi verokannustimien hyödyntäminen laskee efektiivistä veroastetta. Ks. myös Soininen 2024, s. 69–70.

5.3. Eräiden yksittäisten teemojen raportointi

Toteutetun vertailun mukaan yhdysvaltalaiset yhtiöt antoivat vähiten *siirtohinnoitteluunsa* liittyviä tietoja. Vain hieman yli puolet yhtiöistä mainitsi nimenomaisesti noudattavansa markkinaehtoperiaatetta ja hyvin harva oli kuvannut ylipäättänsä konsernin sisäisiä transaktioitaan.⁸⁶ Enemmistö muiden tarkastelumaiden yhtiöistä ilmoitti noudattavansa markkinaehtoperiaatetta, usein sisällyttäen lausuman osaksi verostrategiaansa.⁸⁷ Vain joiltakin yhtiöiltä löytyi kuitenkin tarkempia prosessikuvauksia siitä, kuinka liiketoimien markkinaehtoisuutta varmenneetaan.

Suomalaiset yhtiöt avasivat toiseksi vähiten sisäisiä transaktioitaan.⁸⁸ Valtaosa yhtiöistä oli maininnut kyllä siirtohinnoitteluperiaatteet, mutta tutkijan vertailuun pohjautuvan arvion mukaan yksikään yhtiö ei ollut kuvannut nojautumistaan niihin kovinkaan laajasti.⁸⁹ Osa yhtiöistä oli kuitenkin avannut raportoinnissaan eräitä olennaisimpia konsernin sisäisiä transaktioitaan.

Verokannustimilla (tai verohuojennuksilla) tarkoitetaan valtioiden tarjoamia verolainsäädännöllisiä veroetuuksia, esimerkiksi investointeihin liittyen. Lähtökohtaisesti yritykset voivat täysin asianmukaisesti toimien hyödyntää erilaisia verokannustimia. Erilaisia huojennuksia tai verotustasoa koskevia erityissopimuksia on käytetty kuitenkin keinoina myös ns. haitallisessa verokilpailussa, eikä tällaisten insentiivien olemassaolo tai hyödyntäminen ole aina ollut läpinäkyvää.⁹⁰

Verokannustimien käyttöön liittyvien tietojen julkiselle raportoinnille ei ole ollut suoranaista velvoitetta, joten ne tarjoavat kiinnostavan näkökulman vapaaehtoiseen raportoinnin tarkasteluun.⁹¹ Tutkimuksen mukaan yritysten käyttämät verokannustimet olivat tyypillisesti ulkomaille tehtyjen investointien perusteella saatuja alennuksia tuloveroasteeseen.⁹² Ruotsalaiset yhtiöt ilmoittivat hyödyntäneensä verokannustimia vähiten, britannialaiset yhtiöt eniten. Brittiyhtiöistä kolmasosa kuvasi hyödyntämiään verokannustimia konkreettisesti. Sikäli kun suomalaiset yhtiöt olivat ilmoittaneet hyötyvänsä verokannustimista, nämä tarkensivat kaikista vähiten, minkälaisista kannustimista niiden kohdalla oli ollut kysymys. Muutama yhtiö oli kuitenkin avannut näiden merkitystä tarkemminkin.⁹³

Efektiivinen veroaste kuvaa maksettuja veroja suhteessa voittoon ennen veroja. Useissa taloustieteellisissä tutkimuksissa on käytetty yrityksen efektiivistä veroastetta eräänlaisena aggressiivisen verosuunnittelun tai veron kiertämisen indikaattorina.⁹⁴ Alhaisen efektiivisen veroasteen taustalla voi toki olla aggressiivista verosuunnittelua, mutta toisaalta veroaste voi olla alhainen johtuen esimerkiksi joidenkin toimintavaltioiden alhaisemmasta yhteisöverokannasta

86 Ks. Soininen 2024, s. 94.

87 Tosin markkinaehtoperiaatteen noudattaminen sellaisenaan ei ole mikään vastuullisuustekö: tätä edellytetään kaikilta monikansallista toimintaa harjoittavilta.

88 Osalla yhtiöistä ei tosin ollut edes toimintaa Suomen ulkopuolella, mikä toki vaikutti asiaan. Soininen 2024, s. 94.

89 Soininen 2024, s. 73.

90 Ks. esim. OECD/G20 BEPS Project: Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance, Action 5 – 2015 Final Report.

91 Ks. Soininen 2024, s. 68.

92 Soininen 2024, s. 94–95.

93 Ks. Soininen 2024, s. 73 ja 94–95.

94 Ks. tästä Klaassen – Bobeldijk 2019.

tai aikaisempien verovuosien vähennyskelpoisista tappioista. Alhainen efektiivinen veroaste on joka tapauksessa seikka, jota yrityksen on syytä avata vastuullisuusraportoinnissaan.

Efektiivisen veroasteen kuvaus oli tutkimuksessa mukana olevien yhtiöiden raportoinnissa yleisesti ottaen hyvällä tasolla: tiedot esitettiin usein sekä numeraalisesti että verbaalisesti. Suomalaiset yhtiöt jäivät tässä asiassa hieman keskivertoa huonommaksi, vaikka suomalaisista yhtiöistäkin selvä enemmistö oli ilmoittanut efektiivisen veroasteensa ja yli puolet yhtiöistä oli avannut myös sanallisesti syitä sen taustalla.⁹⁵

Tällaisia yksittäisiä teemoja (siirtohinnoittelu, verokannustimet, efektiivinen veroaste) koskevan raportoinnin laadukkuuden arviointi ja vertailu eri valtioissa toimivien yritysten välillä voi jäädä monestakin syystä hieman ylimalkaiseksi. Vertailussa päästään kuitenkin astetta syvemmälle kuin vain yrityksen veropolitiikkaa tai -strategiaa koskevien, tyypillisesti varsin yleisluonteisten toteamuksien vertailulla.

6. Yhteenveto

BEPS-hankkeen tuotoksena vuonna 2015 julkistettu 15-kohtainen toimenpidepaketti on pääosin saatu jo vuosia sitten implementoiduksi eri valtioiden kansallisiin verolainsäädäntöihin, mitä Euroopan unioni on edesauttanut useilla direktiiveillä.⁹⁶ Monien aggressiivisessa verosuunnittelussa aikaisemmin hyödynnettyjen keinojen käyttöön on siten puututtu aineellisella verosääntelyllä.⁹⁷

Vaikka sääntely yhteisöjen globaalista vähimmäisverotuksesta (OECD:n pilari II) on tullut voimaan vasta myöhemmin,⁹⁸ niin verosuunnittelumahdollisuuksien oikeudellisten puitteiden puristumisen johdosta *voisi olettaa*, että aggressiivinen verosuunnittelu olisi selvästi vähentynyt ja että vaikutukset näkyisivät jo taloustieteellisessä verotutkimuksessa. Ainakaan vielä toistaiseksi empiiriset tutkimukset eivät kuitenkaan tällaiseen viittaa. Vaikka ilmiötä koskevassa empiirisessä tutkimuksessa on omat rajoituksensa ja haasteensa,⁹⁹ eräiden empiiristen tutkimusten mukaan aggressiivinen verosuunnittelu (tai *profit shifting*) ei Suomenkaan osalta olisi ainakaan merkittävästi vähentynyt.¹⁰⁰ Eräiden tutkimusten mukaan se olisi jopa lisääntynyt.¹⁰¹

Vaikka BEPS-toimilla epäilemättä on ollut ainakin jonkinlaista vaikutusta,¹⁰² niin päällimmäiseksi nousee kysymys: mistä johtuen aggressiivinen verosuunnittelu ei ole kaikista erilaista toimenpiteistä johtuen ainakaan merkittävästi vähentynyt?

⁹⁵ Soininen 2024, s. 73 ja 94.

⁹⁶ EU-valtioiden osalta suuri merkitys on ollut veronkiertodirektiivillä (2016/1164), jolla on puututtu muun muassa väliyhteisöjen, korkovähennysten sekä hybridi-instrumenttien ja -yksiköiden hyödyntämiseen verosuunnittelussa.

⁹⁷ Monissa valtioissa on myös muutettu esimerkiksi ns. patenttibokseja koskevaa verosääntelyä. Patenttiboksit, joilla tarkoitetaan aineettomista oikeuksista saatua tulona kohdistuvaa verohuojennusta, olivat esillä BEPS-hankkeessa eräänä haitallisen verokilpailun muotona. Ks. Progress Report on Preferential Regimes. OECD 2019.

⁹⁸ Vuodesta 2024 alkaen suurten konsernien ylijäämätuloon kohdistuu 15 % minimiverotason mukainen verotus riippumatta siitä, missä valtiossa konserniyksiköt sijaitsevat. Suomen osalta ks. laki suurten konsernien vähimmäisverosta (1308/2023).

⁹⁹ Ks. Bakke 2023, s. 3: “[...] providing empirical evidence of profit shifting is challenging for tax administrations and researchers alike. The main reason for this is that it is difficult to know whether the financial numbers we observe are a result of real economic operations or tax planning activities [...]”

¹⁰⁰ Ks. esim. Viertola 2024.

¹⁰¹ Ks. esim. Wier – Zucman 2022.

¹⁰² Bakke 2023, s. 3: Kaikki empiiriset tutkimukset viittaavat johdonmukaisesti profit shifting -ilmiön olemassaoloon, mutta eräät uudemmat tutkimukset antavat myös jonkinlaisia viitteitä BEPS:n vastatoimien tehokkuudesta.

Ensinnäkin BEPS-hankkeen päämäärien toteutuminen on voinut jäädä vajaaksi eri syistä johtuen. Toiseksi empiirisiä tutkimustuloksia tulkittaessa on hyvä huomioida, että BEPS-hankkeen kaikkien toimenpiteiden implementointi on ollut vuosien prosessi. Monet empiiriset tutkimukset kohdistuvat kuitenkin jo tutkimusteknisistä syistä johtuen ajanjaksoihin, jolloin BEPS-hankkeen tuotokset eivät ainakaan täysimääräisesti ole olleet vaikuttamassa, vaikka yritykset ovatkin voineet jo hankkeen valmisteluvaiheessa ennakoita, minkälaisia muutoksia verosuunnittelun reunaehtoihin on tulossa.

Verovastuullisuuden näkökulmasta voidaan edellyttää, että yrityksen verosuunnittelu on asianmukaista ja liiketoimintalähtöistä. Jotta yrityksen sidosryhmät pystyvät arvioimaan verosuunnittelun asianmukaisuutta sekä yleisemminkin veroasioiden hoitoa ja veroihin liittyviä riskitekijöitä, tarvitaan läpinäkyvyyttä. Veroraportointi muodostaa verovastuullisen ulkoisen osatekijän, jonka puolestaan tulisi edistää sisällöllisen osatekijän eli veroasioiden hoidon asianmukaisuuden toteutumista. Veroraportointi on kuitenkin jossakin määrin kaavamaisista: normit ja kehykset antavat raamit, joiden puitteissa yritys voi itse päättää, miten se veroasioitaan aukaisee. Veroraportointia koskevassa yleisessä keskustelussakin huomio on painottunut usein ulkoisiin seikkoihin: kuinka moni raportoi tai mistä asioista raportoidaan.

Aggressiivisen verosuunnittelun on siten mahdollista jäädä veroraportoinnin katveeseen. Ensinnäkin kaikki yhtiöt eivät raportoi vapaaehtoisesti veroasioistaan. Toisaalta monet yhtiöt raportoivat selektiivisesti: tiedot, joiden julkaiseminen saattaisi olla kiusallista yritykselle, jäävät helposti julkaisematta. Kolmanneksi, vaikka yhtiö raportoi ulkoisesti tarkastellen vakuuttavalla tavalla, raportointi voi jäädä ylimalkaiseksi ja pintapuoliseksi, pahimmillaan vain korulauseita käyttäväksi kuorrutukseksi.

Veroraportoinnin kattavuudessa ja syvyydessä on suomalaistenkin yhtiöiden osalta toivomisen varaa. Suurista listayhtiöistä, jotka raportoivat ainakin osin verostandardin mukaisesti, joka toinen ja keskisuurista yhtiöistä vastaavasti vain joka neljäs yhtiö raportoi kaikkien GRI 207 -standardin neljän kohdan mukaisesti. Useimmiten valikoivaa raportointia ei myöskään selitetä tai kommentoida.¹⁰³ Toisaalta, vaikka GRI 207 -standardi on merkittävin veroraportointistandardi, se ei ole yhtiöille ainoa tapa raportoida verovastuullisuudestaan. Osa yhtiöistä on raportoinut verojalanjäljestään ja avannut muutoinkin verostrategiaansa, vaikka yhtiö ei nimenomaisesti olisikaan ilmoittanut raportoivansa GRI-standardin mukaisesti.

Veroraportointi on varsin laajasti edelleen vapaaehtoisuuden varassa. Edellä olevat huomiot johtavat pohdinnan siihen peruskysymykseen, tulisiko veroraportoinnin olla nykyistä enemmän sääntelyvetoista, vai tyydytäänkö siihen, että raportointi suurelta osin on edelleenkin vapaaehtoista ja ei-sitovien kehysten varassa?

Sekä vapaaehtoisella että pakollisella raportoinnilla on omat hyvät ja huonot puolensa.¹⁰⁴ Veroraportoinnin vapaaehtoisuus voi johtaa siihen, että juuri ne yhtiöt, joiden erityisesti tulisi raportoida, jättävät sen kokonaan tekemättä – tai ainakin jättävät raportoimatta niistä asioista, joista nimenomaisesti haluttaisiin tietoa. Tämän vuoksi vaadittavaa lähestymistapaa voisi kuvata vertauskuvallisesti sellainen auringonkukkaa muistuttava ajatusmalli, jossa – kukan rus-

¹⁰³ Kanto 2024, s. 77.

¹⁰⁴ Ks. näistä Knuutinen 2023.

¹⁰⁵ Ks. aiheesta Viherkenttä 2023.

keata mykeröä vastaten – pakollinen raportointi tietosisältöineen muodostaisi vakiomuotoisen ytimen, kun taas – keltaisia terälehtiä vastaten – yrityksellä olisi lisäksi mahdollisuus valita raportoinnin kohteeksi yrityskohtaisesti relevantteja seikkoja.

Kehitys kohti verovastuullisuusraportoinnin valtavirtaistumista on joka tapauksessa käynnissä. Oletettavaa on, että veroraportointi tulee laajentumaan myös keskisuuriin yhtiöihin. Lisää paineita tähän tulee varmaankin sekä säädösvetoisesti että sidosryhmien, kuten esimerkiksi institutionaalisten sijoittajien, suunnalta.¹⁰⁵

Kaiken kaikkiaan verovastuullisuuskeskustelussa tulisi siirtyä ulkoisista seikoista enemmän sisällölliseen suuntaan: mitä raportit kertovat ja miten asiat oikeasti ovat. Kysymys on ensinnäkin siitä, soveltuvatko raportoinnin nykyiset ulkoiset muodot tuottamaan sisällöllistä verovastuullisuutta, eli raportoidaanko oikeita asioita. Pakollisen veroraportoinnin osalta tietosisältöjen tarkentaminen tapahtuu lainsäädännön ehdoilla, mutta tässä on mahdollista kuunnella herkällä korvalla eri sidosryhmien odotuksia. Näiden odotusten varaan perustuu myös vapaaehtoisen raportoinnin standardien kehittäminen.

Verovastuullisuuden ulkoisen ja sisällöllisen puolen välillä on jännitteisyyttä. Yritykset eivät juurikaan itse vapaaehtoisesti ja avoimesti kerro hyödyntäneensä jotakin verosuunnittelukeinoja, jota sidosryhmät pitäisivät aggressiivisena ja siten epäasianmukaisena. Toisaalta sidosryhmillä on mahdollisuus tällaiseen arvioon vain silloin, jos käytetty verosuunnittelukeino on tiedossa.

Toinen kysymys on sitten taas se, miten sisällöllistä verovastuuta voidaan kontrolloida, jos yhtäläistä näkemystä hyväksyttävän verosuunnittelun rajoista eri sidosryhmien odotusten ja vaatimusten välillä ei voida saavuttaa. Tähän ei liene muuta ratkaisua kuin läpinäkyvyyden lisääntymisen kautta tapahtuvan verovastuullisuuden sisältöpuolta koskevan yhteiskunnallisen keskustelun mahdollistaminen, mihin maakohtaisen raportoinnin julkisuutta koskeva direktiivikin tähtää. Yhteiskunnallisen keskustelun vaikutukset voivat näkyä puolestaan edelleen esimerkiksi lainsäädäntöratkaisuin tai pakollista raportointia koskevissa tietosisällöissä.

Viime kädessä vapaaehtoisen verovastuullisuuden osalta kysymys on kuitenkin yrityksen omista ratkaisuista. Mikäli yritys oikeasti haluaa olla vastuullinen veronmaksaja – ”*responsible taxpayer*” ja ”*good corporate citizen*” – on hyvä olla olemassa toimintamalli ja avoin kuvaus siitä, millaisilla prosesseilla varmistutaan aggressiivisina pidettävien verojärjestelyiden välttämisestä sekä ylipäättään verotuksen oikeellisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kysymys on hyvästä veroasioiden hallinnoinnista – ”*good tax governance*”.

Abstract in English

EXTERNAL AND INTERNAL ASPECTS OF TAX RESPONSIBILITY

Tax responsibility encompasses both the appropriateness of corporate tax behavior – particularly the avoidance of aggressive tax planning (ATP) – and voluntary tax reporting that promotes transparency. With respect to tax behavior, the internal (substantive) elements of tax responsibility are emphasized, whereas in reporting, its external elements are highlighted.

This article explores both the external and internal aspects of tax responsibility. The discussion first addresses voluntary tax reporting and its reference frameworks, alongside the evolution of mandatory reporting practices. It then examines substantive tax responsibility, understood as the appropriateness of tax planning strategies. Finally, the empirical section reviews previous studies on the implementation of tax responsibility.

Keywords: tax responsibility, corporate responsibility, aggressive tax planning, BEPS, tax reporting

Lähteet

- Bakke, Julia Tropina, Firm performance following foreign acquisitions in Norway: Evidence of profit shifting? *Nordic Tax Journal* 2023, s. 1–20.
- The B Team Responsible Tax Principles, Accountability Report 2024.
- European Commission, Aggressive tax planning indicators, Final Report. Working Paper No 71 – 2017.
- Finnwatch, Jäävuorta mittaamassa. Arvioita monikansallisten yritysten aggressiivisen verosuunnittelun laajuudesta Suomessa, 6/2016.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain sekä hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla ja direktiivin 77/799/ETY kumoamisesta annetun neuvoston direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja direktiivin soveltamisesta annetun lain muuttamisesta 142/2016 vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi 69/2019 vp.
- Heikkilä, Katriina – Hyvönen, Timo – Nykänen, Pekka, Valtionyhtiöiden veroalanjälki: Sidosryhmä- ja legitimaatioteoriaan perustuva tutkimus kuuden suomalaisen valtio-omisteisen yhtiön maakohtaisesta veroraportoinnista. *Oikeus* 2/2021, s. 132–158.
- Itälä, Hannu, Erityiset veronkiertonormit Suomessa: tarkastelussa rajat ylittävän sijoitustoiminnan ja varallisuudenhallinnan tuloverotusta koskevat erityiset veronkiertonormit ja EU-oikeuden asettamat rajoitukset. *Kauppakamari* 2025.
- Kanto, Petri, GRI 207: TAX 2019 -standardi – vastaako verovastuullisuusraportointi tavoitteitaan? Pro gradu -tutkielma. Turun yliopisto 2024. Edilex 15.3.2024.
- Klaassen, Paul – Bobeldijk Arco, Country-by-Country Reporting and the Effective Tax Rate: How Effective Is the Effective Tax Rate in Detecting Tax Avoidance in Country-by-Country Reports? *Intertax* 12/2019, s. 1057–1069.
- Knuutinen, Reijo, Veron minimointi ja yrityksen yhteiskuntavastuu. *Verotus* 2/2013, s. 177–191.
- Knuutinen, Reijo, Verotus ja yrityksen yhteiskuntavastuu. Lakimiesliiton kustannus 2014.
- Knuutinen, Reijo, Verosuunnittelun oikeudelliset ja yhteiskunnalliset rajat. *Alma Talent* 2020.
- Knuutinen, Reijo, Vapaaehtoinen ja pakollinen veroraportointi verotuksen läpinäkyvyyden edistäjänä, s. 213–238 teoksessa Veikko Vahtera – Krista Rantasari (toim.) *Yritys, kirjanpito, kestävyys – juhlaulkaisu Jukka Mähönen*. *Alma Talent* 2023.
- Knuutinen, Reijo – Itälä, Hannu, Aggressive Tax Planning in the Post-BEPS Era: Systematic Approach with Analysis and Examples. *Nordic Tax Journal* 2025, s. 1–18.
- Kovermann, Jost – Velte, Patrick, CSR and Tax Avoidance: A Review of Empirical Research *Corporate Ownership & Control* 2/2021, s. 20–39.
- KPMG, The state of the tax transparency in the Nordics – A KPMG study and GRI 207 benchmark, 2023.

- Loureiro, Manuel Campos, The Shortcomings of the EU Public Country-by-Country Reporting Directive. *EC Tax Review* 3/2022, s. 115–123.
- Martinho, Sandra, Looking at the "Tax" in ESG through Sustainable Investor Lens. *Intergovernmental Organisations In-house Counsel Journal* 2022, s. 29–41.
- Netjes, Willemien – Freyer, Dominik: Tax Transparency Is Here to Stay: An Analysis of the Public CbCR Directive. *Intertax* 8–9/2022, s. 612–618.
- Niskala, Mikael – Palmuaro, Sirkku, Uudet kestävyysraportointivaatimukset: Mitä ne tarkoittavat käytännössä? *Alma Insights* 2024.
- Nykänen, Pekka: Aggressiivisen verosuunnittelun torjuntaa koskeva lainsäädäntö ja sen kansallisen kehittämisen reunachdot. *Edilex-sarja* 2024/7.
- OECD, Addressing Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing 2013. (OECD 2013a)
- OECD, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, OECD Publishing 2013. (OECD 2013b)
- OECD, Explanatory Statement, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing 2015.
- OECD, Harmful Tax Practices – 2018 Progress Report on Preferential Regimes: Inclusive Framework on BEPS: Action 5, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OECD Publishing 2019.
- OECD, Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct. OECD Publishing 2023.
- Peeters, Bruno – Gribnau, Hans – Badisco, Jo (toim.), Building Trust in Taxation. Intersentia 2017.
- Piantavigna, Paolo, Tax Abuse and Aggressive Tax Planning in the BEPS Era: How EU Law and the OECD are Establishing a Unifying Conceptual Framework in International Tax Law, Despite Linguistic Discrepancies. *World Tax Journal* 1/2017, s. 37–98.
- Ristaniemi, Michael, Yritysvastuu oikeudellistuu. *Defensor Legis* 3/2022, s. 823–829.
- Scarpa, Francesco – Signori, Silvana, Understanding corporate tax responsibility: a systematic literature review. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal* 7/2023, s. 179–201.
- Schnitger, Arne – Holle, Florian – Kockrow, Madeleine, Tax and Transparency: Reporting in Accordance with the Global Reporting Initiative. *Intertax* 8–9/2021, s. 702–712.
- Soininen, Ella, Listayhtiöiden julkisen veroraportoinnin vertailu Suomen ja verrokkimaiden välillä. *Pro gradu -tutkielma*, Turun yliopisto 2024.
- Tax Justice Network, State of Tax Justice 2024, November 2024.
- Traut, Nicolas, The EU Public Country-by-Country Reporting Directive: Legislative and Policy Comments. *British Tax Review* 3/2024, s. 359–370.
- Valsecchi, Alfio, What Corporate Tax Policy Has to Do with Sustainability and How Companies Should Deal with It. *World Tax Journal* 1/2022, s. 113–137.
- Valtiovarainministeriö, BEPS-toimenpiteiden taloudellisten vaikutusten arviointiraportti. Valtiovarainministeriö 26/2017.
- Viertola, Marika, Transfer (mis)pricing of multinational enterprises: evidence from Finland. *VATT Working Papers* 162, 2024.
- Viherkenttä, Timo, Mitä sijoittajat odottavat yritysten verovastuullisuudelta? *Verotus* 3/2023, s. 279–289.
- van Weeghel, Stef, Transparency Is Turning a Corner, s. 481, *Intertax* 6–7/2021, s. 480–481.
- Wier, Ludvig – Zucman, Gabriel, Global profit shifting, 1975–2019. *Wider Working Paper* 2022/121.